



QUESTION DE DÉVELOPPEMENT

37

NOVEMBRE 2017

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

États et initiatives climat des collectivités locales

INITIATIVES LOCALES ET MOYENS MIS EN ŒUVRE

Cette étude menée par l'AFD, en collaboration avec l'ACE, propose une analyse de l'engagement des États de 51 pays en développement et émergents en faveur des politiques « climat » mises en œuvre par leurs collectivités locales en 2017. À partir d'une base de données créée pour les besoins de l'étude, ce travail montre que de nombreuses initiatives locales existent ; mais elles restent toutefois rarement accompagnées des moyens financiers nécessaires à leur application.

<http://editions.afd.fr/>

Lors de la 21^e Conférence des Parties de la CCNUCC (COP21) a été reconnu le rôle des collectivités locales en tant qu'acteurs essentiels pour la réalisation des agendas du climat et du développement durable, aux côtés des États, des bailleurs et des acteurs non gouvernementaux. Les collectivités locales sont incontournables pour la déclinaison des ambitions de réduction de GES (Gaz à effet de serre) au niveau des territoires. Échelon d'intervention pertinent pour offrir une vision transversale des enjeux et des solutions, elles disposent d'une forte capacité d'entraînement des parties prenantes locales. Pour rester dans la trajectoire de réchauffement climatique de 2°C, les besoins d'investissements en infrastructures urbaines durables sont immenses : 4 500 à 5 400 milliards USD par an sur les quinze prochaines années (CCFLA, 2015). L'aide des bailleurs internationaux, des fonds dédiés (type Fonds Vert) et du secteur privé ne sera pas suffisante pour financer de tels montants. Les États devront participer financièrement, au travers de politiques publiques nationales, pour accompagner et inciter l'ensemble des collectivités locales dans leurs actions « climat ».

Cette étude propose une cartographie de l'engagement des États sur le plan institutionnel et financier, en matière de soutien à l'action climat locale. Elle porte sur 51 pays et donne des pistes de recommandations pour une meilleure intégration de l'échelle locale dans les *Nationally Determined Contributions* (NDC).

Analyse croisée de l'engagement des États et des capacités financières des collectivités locales

À l'aide d'une base de données et d'une méthodologie originales, l'AFD a construit deux variables permettant de mener une analyse croisée du niveau d'engagement des États en faveur des politiques « climat » infranationales, et des capacités financières des collectivités locales. Les initiatives prises par les États pour l'action « climat » infranationale restent intentionnelles, si elles ne sont pas intégrées ...

dans un cadre réglementaire national et adossées à des ressources financières pérennes qu'ils transfèrent aux collectivités locales. Un premier indicateur du degré d'intégration verticale¹ a été construit pour refléter les engagements déclarés dans les politiques

BASE DE DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE

Les données utilisées dans cette étude proviennent de deux sources principales : une recherche en ligne sur les plateformes internationales de partage de connaissances sur le climat et l'Observatoire global des finances locales (OCDE/CGLU, 2016).

L'indicateur du degré d'intégration verticale a été construit à partir d'une base de données constituée grâce à une lecture approfondie de plus de 120 documents de politiques « climat » nationales, recherchés sur internet : des stratégies et plans d'actions sur l'atténuation et/ou l'adaptation, des politiques sectorielles liées au climat ou des initiatives financées par des bailleurs avec une implication de l'État. Cette lecture a permis de classer les engagements déclarés des États selon cinq niveaux croissants décrits dans le graphique 1.

L'indicateur des capacités financières des collectivités locales reflète le poids des finances locales et l'autonomie financière des gouvernements locaux. Il a été construit en analysant deux variables produites par l'Observatoire global des finances locales : le ratio de dépenses publiques réalisées au niveau local et le ratio des ressources propres au niveau local par rapport aux revenus. Cette lecture des ratios a été transcrite sous forme de variable discrète à 14 niveaux.

Le croisement de ces deux indicateurs contraint de limiter l'analyse à 51 pays (disponibilité des données).

La liste détaillée des sources et les autres précisions méthodologiques concernant la construction des indicateurs sont disponibles sur demande auprès des auteurs (madariagan@afd.fr).

Premier enseignement : seuls quelques États associent leurs initiatives « climat » à un renforcement des capacités financières locales

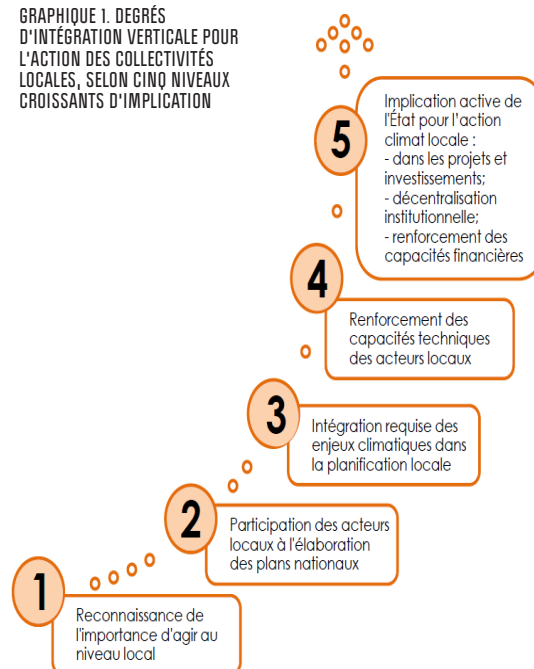
Le croisement de nos deux indicateurs a permis d'élaborer une matrice d'intégration verticale (voir graphique 2), représentant en abscisse le niveau des capacités financières des collectivités locales et en ordonnée le degré d'engagement des États en faveur de l'action « climat » au niveau local. La diagonale de la matrice indique la progression du degré d'intégration verticale (c'est à dire la combinaison de gouvernance multi-niveaux des actions « climat » et de capacités financières associées).

Il ressort que seuls six pays ont un niveau d'intégration verticale mature (cercle en haut à droite), alliant à la fois un renforcement des moyens d'action et des capacités financières des collectivités locales. Parmi ces pays, l'Afrique du Sud et la Colombie bénéficient d'un cadre avancé de décentralisation permettant de définir l'articulation entre les responsabilités et compétences en matière d'action « climat », et disposant des moyens financiers et institutionnels pour les mettre en œuvre. En Afrique du Sud, l'État pousse le leadership de certaines grandes villes

« climat » nationales, selon cinq niveaux d'implication croissants (voir graphique 1).

Celui-ci est croisé avec un second indicateur sur les capacités financières des collectivités locales.

GRAPHIQUE 1. DEGRÉS D'INTÉGRATION VERTICALE POUR L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES, SELON CINQ NIVEAUX CROISSANTS D'IMPLICATION



qui s'impliquent dans des réseaux et dans une diplomatie internationale « climat ». La Colombie a, elle, mis en place de nouvelles entités administratives coordonnées au niveau national, qui ont investi des responsabilités de support « climat » au niveau local. Dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique, un comité de gestion financière assure notamment la viabilité technique et les sources de financements pour les projets des territoires.

Parallèlement, un pays comme le Vietnam, dont le processus de décentralisation n'est pas avancé et reste encore déconcentré, peut néanmoins trouver des modalités de financement de son action « climat » au niveau des territoires. Dans le cadre de son plan d'action pour la mise en œuvre de sa NDC adopté en 2016, le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles a délégué des moyens financiers aux niveaux infranationaux : le poids financier des collectivités locales est parmi les plus importants de l'échantillon grâce à la mise en place de fonds municipaux dédiés. Toutefois, un manque de cohérence existe encore entre la planification locale et une vision nationale de lutte contre le changement climatique.

¹ L'intégration verticale correspond à une intégration à tous les niveaux de gouvernement (national, régional, local) d'un cadre normatif et de moyens financiers dédiés à la mise en œuvre de politique publique locale en faveur de l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique.

Le graphique illustre la relation entre l'engagement des États dans les politiques climatiques (Y) et la capacité financière des collectivités locales (X). Une diagonale ascendante représente l'intégration verticale croissante. Les données sont regroupées en quatre quadrants par des ovales jaunes.

Axes :

- Axe Y :** Engagement des États dans les politiques climatiques (0 à 30).
- Axe X :** Capacité financière des collectivités locales (0 à 14).

Quadrants :

- Engagement fort des États dans les politiques climatiques / Capacité financière faible des collectivités locales :** Contient de nombreux pays unitaires (diamants violets) et fédéraux (losanges verts).
- Engagement fort des États dans les politiques climatiques / Capacité financière élevée des collectivités locales :** Contient principalement des pays fédéraux (losanges verts).
- Engagement faible des États dans les politiques climatiques / Capacité financière faible des collectivités locales :** Contient principalement des pays unitaires (diamants violets).
- Engagement faible des États dans les politiques climatiques / Capacité financière élevée des collectivités locales :** Contient principalement des pays unitaires (diamants violets).

Légende :

- ◆ Pays unitaires
- ◇ Pays fédéraux

Intégration verticale croissante : Représentée par une diagonale ascendante.

Un grand nombre de pays s'engage à soutenir les acteurs infranationaux par des moyens institutionnels et un renforcement de capacités techniques. Ces actions sont le fruit de l'engagement des États soutenus par la communauté des bailleurs, des agences onusiennes et des programmes internationaux pour l'action « climat » locale, comme dans le cas du Maroc (voir encadré ci-dessous). Malgré ces engagements, le paradoxe est que le cadre institutionnel et financier n'accorde que rarement une compétence

Pour les autres pays de l'échantillon, compris dans les deux cercles du bas, bien qu'ils aient mis en œuvre des actions « climat » au niveau national, celles-ci mentionnent peu l'échelon local, et ce, quelles que soient les capacités financières des collectivités locales.

L'engagement de l'État marocain en faveur de l'action « climat » au niveau local a pris trois formes :

Les villes ont bénéficié de programmes de formation et d'assistance technique pour motiver la mise en place d'actions climatiques au sein de leur commune. A titre d'exemple, le projet Jiha Tinou, coordonné par l'Agence marocaine pour l'Efficacité énergétique (AMEE) depuis 2012, en partenariat avec la GIZ, l'ADEME et Energy Awards, vise à encourager les initiatives locales en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Les villes ont également bénéficié d'outils d'accompagnement de la part du gouvernement.

Le respect de la politique et des lois en vigueur au niveau national (charte de l'environnement, stratégie nationale de développement durable, etc.) est un deuxième facteur clé pour l'action climatique des communes. Certaines ont ainsi intégré un volet climatique et énergétique dans leur Plan d'action communal mis à jour en 2016. En parallèle, l'organisation de la COP22 au Maroc est venue renforcer la sensibilisation des communes sur les questions climatiques.

 **RÉMY RUAT**
Stagiaire, Département
Transition territoriale
urbaine et mobilités. AFD.

 **NICOLE MADARIAGA**
Economiste, Département
Transition territoriale urbaine
et mobilités. AFD.

 **CÉCILE BORDIER**
*l4CE, Cheffe de projet Territoires
et Climat*

 **CLÉMENT LARRUE**
Chef de projet, Département
Transition territoriale
urbaine et mobilités AFD.

Le transfert de compétences

La nouvelle constitution de 2011 a conféré d'importantes attributions aux collectivités territoriales, dans le cadre de la régionalisation avancée, notamment pour la gestion de l'eau et de l'énergie. Des élus et des chargés de mission sont en charge des questions climatiques et énergétiques dans certaines communes.

Ces modalités d'action au niveau local sont en droite ligne avec la Contribution déterminée au niveau national, présentée par le Royaume du Maroc en 2016. Celle-ci conditionne l'atteinte d'objectifs additionnels de réduction d'émissions de gaz à effet de serre par l'accès à de nouvelles sources de financement et un appui en matière de renforcement de capacités pour la conception et la mise en œuvre de projets aux échelles régionale et locale.

Source : Enquête menée auprès des collectivités territoriales marocaines et entretien avec le conseiller de madame la Ministre chargée du développement durable.

Un transfert de moyens financiers nécessaire au niveau des territoires

La matrice exposée dans le graphique 2 montre que de nombreuses initiatives nationales ont été mises en œuvre pour favoriser l'action « climat » locale (cercles du haut), avec l'appui de programmes internationaux. Mais, pour passer à l'échelle et répondre aux engagements des États en matière de lutte contre le changement climatique, ces pays ne pourront pas faire l'économie d'un cadre institutionnel et financier pérenne. La France offre un exemple de cadre national d'action « climat » local. Le rôle des collectivités locales a été intégré dans sa loi de transition énergétique, et elle a mis en place une démarche nationale prévoyant un cadre normatif et des moyens techniques pour l'intégration du climat dans la planification locale.

L'ensemble des intercommunalités de plus de 20 000 habitants a, par exemple, obligation d'adopter un Plan Climat-Air-Énergie territorial (PCAET). L'outil PCAET a ainsi été transposé au Brésil, dans l'État du Minas Gerais (ADEME, 2015).

Par ailleurs, le cadre national en Colombie fixe des objectifs « climat » aux collectivités locales, afin de les impliquer et de partager les engagements internationaux pris par l'État. Ce cadre incitatif de l'État colombien se retrouve dans ses NDC. Un cadre national réglementaire partageant les engagements des États avec l'échelon local pourrait s'appliquer à d'autres pays suffisamment avancés dans l'intégration verticale de l'action climat (cercle en haut à droite).

Pour les autres pays dont l'action « climat » infranationale est assez engagée, mais qui n'ont pas encore un cadre financier mature (cercle en haut à gauche), les États peuvent, outre la consolidation des capacités techniques des collectivités locales, renforcer les capacités financières des villes. Cela nécessite que les stratégies et politiques « climat » des États soient accompagnées d'un processus de décentralisation qui permette de vrais transferts de compétences et de sécuriser le transfert de dotations financières régulières de la part des États, tout en accroissant l'autonomie financière des collectivités locales (consolidation des ressources fiscales). Il s'agit également d'assouplir les possibilités pour les collectivités locales de recourir à l'emprunt bancaire et obligataire, tant sur le marché domestique qu'auprès de banques de développement.

Quel que soit le niveau de maturité de l'intégration verticale des États, les besoins en investissements pour des infrastructures résilientes et sobres en carbone dans les quinze prochaines années sont immenses. Le dialogue national avec les acteurs locaux doit devenir une priorité, accompagné d'un renforcement institutionnel, technique, humain et, avant tout, financier (ICLEI, 2015). La mise en œuvre des NDC et leurs prochaines réévaluations est une réelle opportunité pour apporter des réponses concrètes à ce défi de l'action « climat » infranationale. Les acteurs non étatiques (réseaux de villes, élus, etc.) doivent se saisir de cette marge de manœuvre pour inciter les États à les intégrer dans les NDC. L'agenda du financement des collectivités locales, indissociable de l'agenda de l'action « climat » infranationale, devra se poursuivre pour être à la hauteur des ambitions de l'Accord de Paris. ■

• RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

OCDE, CGLU (2016), *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*.

CCFLA (2015), *State of City Climate Finance 2015*, Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), New York.

ADEME (2015), *Méthodes et démarches de planification territoriale*, collection Benchmark International ADEME.

ICLEI (2015), *Vertical Integration between Levels of Government to Effectively Address Climate and Energy*, ICLEI Briefing Sheet.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive Innovations, Recherches et Savoirs de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX. Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD. Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12.

Dépôt légal : Novembre 2017. ISSN 2271-7404. Conception : NOISEL. Réalisation : Éric THAUVIN